

川向雅弘：浜松市におけるコミュニティソーシャルワーク事業の展開と課題

浜松市におけるコミュニティソーシャルワーク 事業の展開と課題

川向 雅弘¹⁾ 中谷 高久²⁾

1) 聖隷クリストファー大学 社会福祉学部

2) 浜松市社会福祉協議会

Issues of Community Social Work in the City of Hamamatsu

Masahiro KAWAMUKAI¹⁾ Takahisa NAKAYA²⁾

1) Seirei Christopher University School of Social Work

2) Hamamatsu City Council of Social Welfare

キーワード：コミュニティソーシャルワーク、コミュニティワーク、専門職連携、ソーシャルサポートネットワーク、実践環境、基盤整備

1. はじめに

浜松市では2015年度からコミュニティソーシャルワーク事業が開始された。浜松市社会福祉協議会（以下、浜松市社協）が市から委託を受け市内2区でモデル事業を展開している。2016年度には他区への拡充が予定されている。

浜松市における地域福祉の課題には行政再編の影響が色濃く反映している。いわゆる「平成の大合併」が批判的に検証されているが、浜松市においても2005年に12市町村が合併し、広大な土地面積をもつ基礎自治体に再編された。しかし、この広域合併で旧市町村の行財政権限すなわち地域の投資主体が消滅し、人口減少、地域産業振興や住民サービスの変容とともに、旧市町村時代に住民福祉を支えていた良質な福祉コミュニティの衰退が懸念されている。このような現状にあって、浜松市社協がめざすべきコミュニティソーシャルワーク事業とは、福祉コミュニティの再構築に他ならないであろう。

一方で、1990年代後半からわが国で強調されてきたコミュニティソーシャルワークではあるが、コミュニティソーシャルワークが「いかなる活動なのか」が曖昧なまま、それを名称化した事業が全国に広がっている。報告されているコミュニティソーシャルワーク事業の大半を社会福祉協議会が担っているが、現場からは「伝統的なコミュニティワークを上書きする、その上位概念としてのコミュニティソーシャルワーク」といった社協らしからぬ曲解も聞こえてくる。さらに、関連機関・関連職種から寄せられる期待には、制度の狭間にある「困りごと」のすべてを解決してくれる「スーパーマンとしてのコミュニティソーシャルワーカー」像が浮き彫りになっている。難しい生活課題を突き付けられている対人支援職にとっての「画期的な専

門職」としてのイメージが過剰期待となって独り歩きしている感是否めず、それが現場実践上に少なからずの混乱を招いていることは事実である。

このような混乱は浜松市でも例外ではないが、コミュニティソーシャルワークなる用語に先行するイメージに振り回されることなく、地域の福祉コミュニティ醸成に向かってコミュニティワークを蓄積し、地域社会資源どうしの有機的な協働を推し進めることを前提としながら、時間をかけ腰を据えて、浜松市らしいコミュニティソーシャルワークの展開が図られるべきであろう。

本稿では、以上のような視点に立って、浜松市におけるコミュニティソーシャルワーク事業の経過と現状の課題を整理し、今後の展開課題について検討したい。

2. コミュニティソーシャルワークの共通理解

「コミュニティソーシャルワーク」の概念や「コミュニティソーシャルワーカー」の呼称については、その定義は明確ではなく未だ統一されたものはない¹⁾。本稿では、浜松市におけるコミュニティソーシャルワーク事業の展開と課題の検討を目的としている。検討にあたって、コミュニティソーシャルワークをめぐるいくつかの主要な今日の見解を通して、その共通理解について整理をしたい。

（1）コミュニティソーシャルワークの状況

コミュニティソーシャルワークに関する今日の理論的展開と政策的位置づけについては、イギリスのバークレイ委員会報告『ソーシャル・ワーカーの役割と任務』（1982年）が源流

であるとされる。そこでは、地域を基盤としたソーシャル・ケースワークと社会的ケア計画とが統合したソーシャルワーク実践の必要が表明され、個人や家族の問題を解決・軽減・予防すること、クライアントの環境としての家族や地域住民を含んだ社会的ネットワークに焦点を当てること、フォーマル・インフォーマルのネットワークを開発し提供すること、フォーマル・インフォーマルのネットワークと連携すること等が、新たなソーシャルワークアプローチ（コミュニティソーシャルワーク）の重要な要素とされた²⁾。

わが国では、1990年に厚生省社会局が設置した「生活支援事業研究会」の報告書において、地域を基盤として個人や家族の生活課題をエコロジカルに分析し、制度的対応のみでは解決・軽減されない多様化する生活ニーズに対応するフォーマルケアの構築と、多専門職のチームアプローチによる総合的な支援の必要性を言及し、日本的なコミュニティソーシャルワークの必要を指摘したことに始まる。

それを具現化する補助事業として、1991年から「ふれあいのまちづくり事業」が開始された。本事業においてコミュニティソーシャルワーク機能を中核的に担うとされた「地域福祉コーディネーター」が、わが国における「コミュニティソーシャルワーカー」の最初の制度的配置である³⁾。

その後は、福祉関係8法改正や社会福祉基礎構造改革による一連の社会福祉改革の中で、「地域での自立生活を支えるために利用者主体や自己決定を原則にしながら、生活課題を抱えた人々へはケアマネジメントの手法を取り入れつつ、制度サービスに関わるニーズ充足に限定されずに地域自立生活を個別支援すること、そして、それを支えるソーシャルサポートネット

ワークの構築を小地域で総合的に展開するソーシャルワーク」が理念化されてきた。

加えて、要援護者の地域での孤立等、いわゆる「制度の狭間」にある問題が顕在化するに至り、要援護者のニーズ・生活課題を発見し、そのニーズ充足と生活課題を地域社会で共有化する「アウトリーチするソーシャルワーク実践」を必要とする認識が、コミュニティソーシャルワークへの期待につながっている。

特に、地域包括支援センターの政策的動向とかかわりながら、全国各地で「コミュニティソーシャルワーカー」の配置に向けた取り組みが進んでいる⁴⁾。

このような取り組みには、「制度の狭間」にある問題や多様化したニーズへの「新たな支え合い」の拡充にコミュニティソーシャルワーク機能の必要を打ち出した、「これからの地域福祉のあり方に関する研究会」の報告書『地域における「新たな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉』（厚生労働省編：2008年）が契機の一つになっている。

関連して、社会福祉法に規定された市町村地域福祉計画の策定に際して、各自治体では日常生活圏域における住民主体の地域福祉システムを試行錯誤しており、その推進を目的にコミュニティソーシャルワークの必要が地域福祉計画に盛り込まれたり、自治体の独自事業の中で、あるいは事業委託先の社会福祉協議会等でコミュニティソーシャルワーカーが配置されつつある⁵⁾。

さらに、子ども家庭福祉領域や障害者福祉領域等の個別の支援領域においても、生活圏域における相談支援事業の拡充が求められており、相談支援の新たな展開方法として、社会福祉支援の広範囲の領域にわたってコミュニティソーシャルワーク固有の機能が注目されている⁶⁾。

(2) コミュニティソーシャルワークの概念

わが国におけるコミュニティソーシャルワークの理論化と実践化については、その主導的立場である大橋謙策と、ジェネラリスト・ソーシャルワークの視点から論じている岩間伸之の見解が代表的である。

大橋は、コミュニティソーシャルワークについて数度にわたり発展的に再定義をしているが、最新のものは「コミュニティソーシャルワークは、個々の地域自立生活支援を丁寧に担いながらそれに留まらず、生活基盤の整備に向けた地域資源の活用や開発、社会関係の調整と改善に向けた啓発・教育活動、福祉計画づくり、福祉利用者や広範な市民の組織化、地域における総合的なサポートシステムの構築などを主な柱としたソーシャルワーク実践の統合的な方法」と定義している。大橋は、具体的な実践の方法として、「ケアプラン」や「サービスを総合的に提供」する個別援助過程の重要性を強調しながら、個別援助活動の全体は、ケアマネジメントを手段とするソーシャルワークが担い、個を支えるソーシャルワークには例示的に、インフォーマルケア、ソーシャルサポートネットワークの開発とコーディネート、ならびに、“ともに生きる”精神的環境醸成、福祉コミュニティづくり、生活環境の改善等生活環境の整備が含まれるとしている⁷⁾。

岩間は、コミュニティソーシャルワークと同様の意味合いをもつ理論として「地域を基盤としたソーシャルワーク」という用語を用いている。地域を基盤としたソーシャルワークとは、「個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進し、その延長線上に地域福祉の進展を位置づける」理論であるとしている。そして、地域を基盤としたソーシャルワークの理論構造に、「ジェネラリスト・ソーシャ

ルワーク」「地域を基盤としたソーシャルワーク」「総合相談」の三層構造を明示した。「ジェネラリスト・ソーシャルワーク」は「地域を基盤としたソーシャルワーク」という実践理論の理論的根拠（基礎理論）であり、「地域を基盤としたソーシャルワーク」の実践概念が「総合相談」である⁸⁾。すると、地域を基盤としたソーシャルワークの実践概念である「総合相談」が、コミュニティソーシャルワークの具体的な実践活動に重なることになる。

岩間は、「総合相談」における「総合」の意味をつぎのように整理している。

すなわち、①クライアントの生活の場で、「生活のしづらさ」を支援対象とし、制度対象別に支援を分断するのではなく、地域生活の福祉ニーズに対応すること、②ニーズの発見から見守りまで、予防的支援から継続的支援までを含めた総合的な支援であって、そこでは、地域住民の参画を得ながらの見守り活動が不可欠であること、③一人のクライアントあるいは世帯の変化に長期的展望をもって支援すること、④地域住民やボランティア等を含む多様な担い手が相談活動に参画し、ネットワークや連携・協働によって総合的に働きかけること、⑤クライアントと地域との関係を重視し、総合的かつ一体的に変化を促す、すなわち、クライアント個人のみならず、個人を取り巻く環境を一体的に視野に入れて変化を促すことが大きな特徴である⁹⁾。

以上のように、コミュニティソーシャルワークをめぐるのは、その呼称や強調点に差異はあるものの、いずれも、地域における個別支援と個別支援に必要なソーシャルサポートネットワークの組織化を一体的に推進することが定義されている。しかし、コミュニティソーシャルワークが「福祉コミュニティ形成」「地域福祉の進展」を一連の活動の延長線上に位置づけ、

地域の福祉力の構築をめざすのだとすると、そこでも、「システム」主体からは一線を画した、地域住民の主体形成が不可欠な課題となろう¹⁰⁾。

(3) コミュニティソーシャルワークの機能

岩間、そもそも「地域を基盤としないソーシャルワーク」は存在せず、「地域を基盤としたソーシャルワーク」とは決して新しいソーシャルワーク理論ではないと指摘する。「個と地域の一体的支援」という特徴についても、個人と環境の交互作用に働きかけるというソーシャルワークの基本的アプローチに他ならず、すなわち、地域を基盤としたソーシャルワーク(=コミュニティソーシャルワーク)とは「理論上では従来から明確にされ、また重視されながらも、実践上では十分に遂行されてこなかったソーシャルワークの本質的な実践に再度光をあてたもの」との理解が妥当であるとしている¹¹⁾。

コミュニティソーシャルワークの固有の機能として未だ確定し体系化されたものはないが、表1に示したように、そこで求められていることは、ミクロレベルからマクロレベルにわたるソーシャルワーク実践である¹²⁾。したがって当然のことながら、各位相で求められる機能には、大橋、岩間の論の多くに共通点がある。

第1に、コミュニティソーシャルワークとは、既存の法制度枠にとらわれずに、生活場面に生じる「生活のしづらさ」という広範な福祉ニーズに対応することが求められ、さらに、問題の発見にアウトリーチし、問題発見から見守りまでを継続的・長期的におこなう仕組みを地域に構築する。そして、個人・家族・地域住民を問題解決の主体として尊重し、ストレングス・アプローチ、エンパワメント・アプローチの原理を重視する。

第2に、個人・家族へのアプローチには、必

要な支援を総合的に提供するケアマネジメントが重要となる。ケアマネジメントでは、地域における複数の機関の連携や協働といったチームアプローチやネットワークによる課題解決アプローチが重視される。さらに、「孤立」や「生活のしづらさ」といった制度サービスでは解決できない問題に対応するために、ソーシャルサポートネットワークの機能が重要になる。ソーシャルサポートネットワークの構築には、専門職の連携システムと家族、親戚、友人、同僚、隣人、ボランティアといった人々によるインフォーマル・ケアとを有機的に結びつけるコーディネーターが必要である。

第3に、「個を地域で支える支援」と「個を支える地域を作る支援」を一体的に推進することであり、そこでは、インフォーマルケアの組織化が欠かせない。個人の生活課題を地域全体の課題としてとらえ、ニーズを普遍化するとともにインフォーマルケアのシステムを構築する。それは、地域住民の参画を得ながらの「問題発見から見守りまでを継続的・長期的におこなう仕組み」でもあり、問題の再発生に対する予防的支援である。このように、「個と地域の一体的支援」とは、個への支援と地域力の向上の相乗効果を指向し、さらに地域福祉の推進を意図するものである。

第4に、個別支援から当事者の声を代弁したソーシャルアクションへと展開していくことが重要である。関連して、コミュニティソーシャルワークは市町村の政策形成に貢献するシステムであることが求められる。また、福祉ニーズにアウトリーチするコミュニティソーシャルワークは、新たな実践を先駆的に開発し組織化する。

その際、市町村等の財源の有効活用、行政システムのあり方への提言など、社会福祉行政等

表 1 コミュニティソーシャルワーク定義における機能比較

	大橋謙策：コミュニティソーシャルワーク	岩間伸之：地域を基盤としたソーシャルワーク
定義	コミュニティソーシャルワークは、個々の地域自立生活支援を丁寧に担いながらそれに留まらず、生活基盤の整備に向けた地域資源の活用や開発、社会関係の調整と改善に向けた啓発・教育活動、福祉計画づくり、福祉利用者や広範な市民の組織化、地域における総合的なサポートシステムの構築などを主な柱としたソーシャルワーク実践の統合的な方法	個を地域で支える援助と個を支える地域をつくる援助を一体的に推進し、その延長線上に地域福祉の進展を位置づける
ミクロ	①アウトリーチ型のニーズキャッチ機能 ②個別援助と家族全体を支援する相談機能 ③ICFの理念を踏まえた当事者参加型のケアマネジメント機能 ④クライアントのエンパワメントを促し、継続的に対人援助する機能 ⑤当事者同士が助け合うピアサポート活動の促進機能	①既存制度の枠組みにとらわれない対象把握、地域生活上の「生活のしづらさ」という広範なニーズ把握と個別支援の機能 ②個人・家族・地域住民等の当事者を、課題解決やニーズ充足の主体とする支援の機能 ③支援困難事例に対する専門職連携や協働による適切な支援機能 ④権利擁護制度の積極的活用や担い手の養成機能
メゾ	⑥インフォーマルケアを有機化する個別支援ネットワーク会議の開催や多専門職のチームアプローチをコーディネートする機能 ⑦インフォーマルケアの開発機能 ⑧ソーシャルサポートネットワーク構築機能	⑤連携・協働による課題解決アプローチ、ケースカンファレンス機能 ⑥地域住民・組織による問題の早期発見、発見から見守りまでの長期的対応、問題発生予防的機能、 ⑦個を地域で支える援助と個を支える地域を作る援助を一体的に推進する機能
マクロ	⑨個別問題の普遍化と問題の再発防止、必要なフォーマルケアの確立機能 ⑩市町村の社会福祉政策に対するアドミニストレーション機能 ⑪市町村の政策形成に貢献する地域福祉計画策定機能	⑧個別支援から当事者の声を代弁したソーシャルアクション機能

出典：熊田博喜（2015）『「制度の狭間」を支援するシステムとコミュニティソーシャルワーカー機能』『ソーシャルワーク研究』41-1，相川書房，p.60.をもとに筆者作成。

に対するアドミニストレーション機能が重要になる。「ソーシャルアクション」や「アドミニストレーション」の機能は、新たな社会資源の開発や制度システムの見直し、必要なフォーマルケアの確立に貢献する。

（４）コミュニティソーシャルワークが機能するための留意点

大橋、岩間のコミュニティソーシャルワーク定義における機能比較をおこない、共通する４つの機能に整理した。これらの機能は「コミュニティソーシャルワーク」に合意できる一定の

ガイドラインを提示するものである。

しかし、コミュニティソーシャルワークが「理論上では従来から明確にされ、また重視されながらも、実践上では十分に遂行されてこなかったソーシャルワークの本質的な実践」であるとする、実践上で十分に遂行されないことの懸念は、今日的なソーシャルワーク環境においても同様ではなからうか。ここでは、コミュニティソーシャルワークがより良く機能するための前提となる、実践環境の課題についてふれておきたい。

1) コミュニティソーシャルワークを展開するシステムの有無

コミュニティソーシャルワークの実践場面では、どのように地域の問題を発見するのか、どのように専門機関へと情報をつなぐのか・もたらされるのか、どのように専門機関が介入するのか、どのように地域で支えるのか、それら一連の活動をどのように構築し維持するのかが常に課題となる。その課題は、コミュニティソーシャルワークに必然な既存の制度サービスの「狭間」で生じてくることが特徴である。すると、「そもそも既存制度間でのつながりを何らかの形で担保しなければ支援体制は組めないということになり、その既存制度や団体・組織をつなぐシステムをどのようにもつのか¹³⁾」が重要となる。そして、「つながりを担保する」ことの双方向の関係性とは、有機的な専門職連携のあり方を示唆するものである。

このような理解や了解が得られない実践環境下では、人々の生活課題を背負ったままソーシャルワーカーが孤立していくことは明らかである。その打開は一機関や一ソーシャルワーカーの努力に委ねるべきものではなく、まずは、ソーシャルワーカーの内部外部の専門職・機関・組織が共通理解を得るに至る「相当の紆余曲

折¹⁴⁾」を克服していく取り組みが必要である。

2) システムとしてのコミュニティソーシャルワークの理解

コミュニティソーシャルワークは一人の専門職で実践できるものではない。昨今「コミュニティソーシャルワーカー」の呼称が一般化している一方で、コミュニティソーシャルワーカーに対する理解は十分とはいえず、きわめて固有な特定の専門職としてのイメージが先行している。フォーマル・インフォーマルの多様な人々の連携によるチームアプローチであるとの理解は薄い。大橋は、「コミュニティソーシャルワーク機能は、一人のソーシャルワーカーが担えるかという懸念がある。コミュニティソーシャルワークの機能とコミュニティソーシャルワークを実践するソーシャルワーカーなどの力量、専門性とを単純に同一化させることは危険」と指摘する¹⁵⁾。

一方で、コミュニティソーシャルワークには「実践的にはコミュニティソーシャルワーカーと呼ばれるような、新たな機能を持った専門職が必要とされることも事実¹⁶⁾」であり、現実場面ではチームアプローチをコーディネートする役割の機関・専門職は必要である。

しかしながら、コミュニティソーシャルワークの支援活動は、生活課題をかかえた当事者の生活場面に焦点化することから、支援チームの「誰」がチームアプローチのキーパーソンになるのかも、支援関係の歴史や地域近隣との関係性等を考慮しながら、当事者主体の視点で検討されなければならない。すると、常に特定の機関・専門職がコーディネート機能を担うのではなく、個別事例の必要に応じて柔軟に、いずれの機関・専門職もコーディネート機能を担うことになるのである。このことに対する認識と了解が有機的な多専門職連携の前提である。

コミュニティソーシャルワークとは特定の専門職の活動ではなく、個人や地域への支援を機能させるソーシャルサポートネットワークの「仕組み」として理解される必要がある。ここでも、市町村におけるコミュニティソーシャルワークを機能させるシステムの有無とその質的内容が問われてくる。

3. 浜松市におけるコミュニティソーシャルワーク事業の経過

(1) 浜松市の地域福祉施策の歴史と社協活動の変遷

浜松市では、早い時期から住民主体の地域福祉推進組織としての地区社会福祉協議会(以下、地区社協)の設立支援に浜松市行政と浜松市社協が協働して取り組んできた。主に自治会連合会の区域を単位とし、1993年に最初の地区社協が発足した。その後も組織化は進み、2015年12月現在では、全市58地区中54地区に設置されている。

当時の地区社協の事業は、福祉講演会等の啓発事業、地区社協だよりの発行、ふれあい交流事業などが主であったが、家事支援事業や配食サービス等の生活支援事業に取り組む地区社協もあり、浜松市社協との協働による事業展開が進められていた。

また、この時期に、厚生省の補助事業である「ふれあいのまちづくり事業(1991年)」を浜松市社協が指定を受け地域福祉コーディネーターを配置したことは、地区社協の組織化の促進に効果的であった。この事業によって、専任の職員が地域にアウトリーチし、地域のニーズを把握しながら地区社協の必要性を啓発し、モデル地区を指定してコミュニティワークを推進していくことが可能になった。

一方、浜松市社協では、在宅福祉サービスの充実を目的に、浜松市の施策である家庭奉仕員派遣事業を1967年から受託してきた。2000年の介護保険制度の導入により多くの民間事業所が参入する中、浜松市社協も一介護保険事業所として事業展開を図ることになった。この時期には、全国各地の社会福祉協議会が事業型社協を推進するのか、あるいは従来のコミュニティワークを推進するのかといった、社協としての運営方針選択を迫られていた。浜松市社協は、介護保険事業収支の悪化や予想される民間事業者との競合を避けるために、2002年度をもって介護保険事業から撤退した。以後、2005年度の市町村合併まで介護保険事業を実施していない¹⁷⁾。事業展開の方針として介護保険事業から撤退したことは、在宅の要介護者・要援護者へ直接支援をする社協の姿を断つことであり、具体的な生活支援として住民への説得力である「在宅福祉事業」への期待を失うことであった。その一方で、コミュニティワークの推進を社協理念の前面に押し出し強化することが必須になり、地域福祉分野での一層のリーダーシップが求められることになった。

(2) 市町村合併と地域福祉活動計画

2005年7月、天竜川・浜名湖地域の12市町村(浜松市・浜北市・天竜市・舞阪町・雄踏町・引佐町・細江町・三ヶ日町・春野町・佐久間町・水窪町・龍山村)が合併し、浜松市は2007年4月に政令指定都市となった。人口80万人超、行政区7区、面積は指定都市内では最大である。同時に浜松市社協も合併し指定都市社協となった。旧浜松市街地を中心とした都市部と市北部の中山間地を併せ持つことになり、福祉ニーズも多様化・複雑化した。地域福祉の推進役としての機能を充実強化し、地域の実情に応じた地

域福祉を展開することが求められた。

浜松市社協の組織体制にも大きな変更を求められたが、従来の大都市社会福祉協議会の例に多く見られるような行政区ごとの区社協の法人化は選択せず、あくまでも市内一法人として各地に地区センター及び事務所を設置し事業の推進にあたることとなった。

しかしながら、区割りと旧浜松市社協の既存の拠点の関係で、7行政区のうち2区には地区センターを設置することができなかった。また事業についても、合併前の旧市町村の事業の継続を住民から要望され、その結果として、「社協連合」的な色彩の濃いスタートとなったことは否めない。これは、「小さな市役所大きな区役所」という、いわゆる「クラスター型行政」を浜松市が推進しようとしたことと、旧市町村社協ごとで差異があった住民会費の仕組みをすぐには統一できなかったことが一因であると思われる。こうして全国で17番目の指定都市社協として歩みだした。

このような状況下で、指定都市社協としての地域福祉推進の指針となる新たな地域福祉活動計画を策定することとなった。第2次となるこの計画は、市町村合併及び指定都市移行にともなう激変に対応できるよう、新しい浜松市における地域福祉活動の第1歩を踏み出すべく「新・浜松市地域福祉活動計画」（計画期間：平成21年度～25年度）として位置付けられた。ここでは、「区」ごとの実施計画を盛り込んだことと、策定にあたり数多くの住民懇談会を開催し、可能な限りの地域住民の声を聴きながら作り上げたことが特徴である。さらに特筆すべきは、この計画に個別援助活動の強化と地域住民との協働による支えあいの仕組みや、そのための新たなサービス開発についての研究の必要性が打ち出されたことである。

また、2010年度に策定された第2次浜松市社協強化・発展計画では、地域に顕在する生活課題の解決のために、地区社協の充実強化が指摘された。さらに、社会福祉協議会にコミュニティソーシャルワーカーを配置し支援していく必要が明記され、個別支援と地域支援を両立させる重要性が認識された。

（3）コミュニティソーシャルワーク事業の経過

第2次地域福祉活動計画策定以後、リーマンショックと呼ばれた世界的な金融危機による経済不況や東日本大震災などの人々の生活の根幹を揺るがす大きな出来事が続いた。また、高齢者の虐待や孤立・孤独死、生活困窮者の急増が大きな社会問題となり、地域での人々の結びつきの希薄化が指摘されてきた。そして、支援を必要としているのにもかかわらず、声をあげられない人々や福祉情報にアクセスできない人々が顕在化している。このような時期に、浜松市社協では第3次の地域福祉活動計画（計画期間：平成26年度～平成30年度）の策定を進めてきた。

この計画は、行政計画である第3次地域福祉計画（計画期間：平成26年度～平成30年度）との整合性をより明確にするため、市民アンケートや住民懇談会を共催し情報の共有化をはかり、地域福祉の推進を効果的に実行できる計画策定を目指した。

この計画の特徴は、地域福祉計画のリーディングプロジェクトと地域福祉活動計画の社協重点事業がリンクしている点にある。まさに、車の両輪のごとく事業展開することを明示している。その中でも最も重要な事業として、コミュニティソーシャルワーカーの配置があげられている。

これは、それまで地区社協の組織化支援を中心としたコミュニティワークを推進してきた浜

松市が、広域合併等による地域社会の変化に新たなアプローチの必要性を認識したことによる。また、2004年に大阪府がコミュニティソーシャルワーカー配置促進事業を実施したこと、「これからの地域福祉の在り方に関する研究会報告書」（厚生労働省編：2008年）において、地域福祉を推進するための環境の一つとして地域福祉コーディネーター（コミュニティソーシャルワーカー）の必要性が明記され、制度の狭間にある社会的援護を要する人々に対する支援の動きが進み始めていたことに影響を受けている。

さらに、コミュニティソーシャルワーカーには福祉の最前線の専門職とのイメージがあり、その多くが社会福祉協議会に配置されていることから、地域の福祉課題、生活課題の解決への有効な処方箋としてコミュニティソーシャルワーカーの配置が計画されたと考えられる。

先駆的な取り組みをしている大阪府の豊中市社会福祉協議会を視察し、浜松市版のコミュニティソーシャルワークの参考とした。さらに、新潟市、堺市、宝塚市等の取り組みを参考にし、浜松市と浜松市社協が協働して、計画の中にコミュニティソーシャルワークを盛り込んでいった。計画の初年度にあたる2014年度には、配置へ向けてのガイドラインやコミュニティソーシャルワーカー育成計画の作成、配置に向けての関係団体との意見交換会を実施した。

2015年度には、中区、北区の2区に、それぞれ1名のコミュニティソーシャルワーカーをモデル配置した。浜松市から浜松市社協への業務委託であり、1年間をかけて取り組み体制のあり方と事業の検証をしていくことになった。

（4）コミュニティソーシャルワーク事業の概要

浜松市が作成したコミュニティソーシャル

ワーカー配置に関するガイドラインでは、地域福祉計画、地域福祉活動計画を前提として、浜松市と浜松市社協との連携を基本的な考え方に置いている。そこでは、コミュニティソーシャルワーカー配置の目的に、①地区社協をはじめとする住民主体の地域福祉活動の活性化、②制度の狭間にあり既存の福祉サービスでは対応が困難な事例の解決の2点を掲げている。これは、コミュニティソーシャルワークが単に問題発見と課題解決だけに終わるのではなく、地域の課題解決力を向上させ、地域の中で課題解決が可能となるような地域づくりを目標としているためである。

また、コミュニティソーシャルワーカーの定義を、①分野にとらわれず、日常生活に何らかの困難を抱えている人のあらゆる相談に応じ、福祉に関する専門的な知識や技術を用いて具体的な支援、助言、指導、地域住民を含む関係者との連絡調整などを総合的に行う者、②地域の生活課題を共有し、新たな仕組みづくりやネットワークを構築することで、地域福祉を推進する者としている。これらのことから、コミュニティソーシャルワーカーを地域の福祉環境を再構築するためのスペシャリストとして位置付けていることがうかがえる。

コミュニティソーシャルワーカーの配置は、浜松市社協への委託事業として、業務委託仕様書、事業実施要綱に基づき実施された。単年度（平成27年度）の委託期間の中で、地区社協の活動支援、地域福祉を推進するための仕組みづくり、制度の狭間にある要援護者への対応、地域福祉ネットワークづくり等の業務実施が明記され、そこでは、第一義的に地区社協の活動支援と仕組みづくりに重点を置いた施策方針を見ることができる。また、コミュニティソーシャルワーカーの配置によって、地区社協未設立地

区への介入を意図していることも伺える。

このように、浜松市では新たな地域福祉推進の方法としてコミュニティソーシャルワークを取り入れた。浜松市と浜松市社協には、それが社会福祉協議会に求められている本来的な社会福祉実践との共通認識がある。

(5) コミュニティソーシャルワーク事業の実績

4月から12月までのコミュニティソーシャルワーカーの相談実績から、9ヶ月間の傾向を振りかえってみたい。

個別支援の新規相談件数は中区が71件、北区は53件である。相談者は共に65歳以上が多く、相談経路も民生委員児童委員からが最も多い。相談内容の特徴としては、中区では、いわゆる「ゴミ屋敷」といわれるケースが散見されるが、北区では精神的な問題を抱えるケースや障害のあるケースの相談が多い。

しかしながら、いずれの区でも情報提供や他機関へ「つなぐ相談」がほとんどであり、コミュニティソーシャルワーカーが主となって課題解決に取り組む、あるいは行政機関や関係機関を巻き込んだ支援計画の策定や調整会議をコーディネートするような、行政が描いた「新たな仕組みを構築する」ような取り組みまでには至っていない。

地域支援としては、地区社協への支援を中心に、地域の団体等への周知・働きかけを行った。中区が18件、北区が11件の実績であるが、これはコミュニティソーシャルワーカーが直接かわった件数であり、地区センターにも地区社協担当職員が別枠で配置されているため、実績評価の難しさがある。また、地区社協の協力を得て、地域診断にそれぞれ1地区ずつ取り組んでいる。

浜松市の委託内容には、「個別支援」「地域支

援」「仕組みづくり」の3つがガイドライン上の取り組みとして求められている。前述のように、事業開始当初は地域支援に重点をおいた実践への意向が伺えた。しかしながら、各関係機関・地域住民へのコミュニティソーシャルワーク事業の周知や説明に迫られ、コミュニティソーシャルワーカー自身も手探りで業務遂行であったため、浜松市が期待したような成果が生まれていない。また、個別支援にかかる業務量が想定よりも多岐にわたり、個別支援に有効な関係機関との連携のあり方が、課題として浮き彫りになりつつある。

4. 明らかになりつつある問題と課題

浜松市行政が期待する効果・実績と現場での実際は必ずしも一致していない。これには、コミュニティソーシャルワークの定義の曖昧さや、現状で了解されている一般論にも共通理解が及んでいないことが影響していると思われる。コミュニティソーシャルワークへの理解の不一致は、浜松市行政と浜松市社協間のみの問題ではなく、社会福祉実践現場全般においても同様の問題が指摘できる。コミュニティソーシャルワークの機能に問題解決への即効性を求めることや、いわゆる「ゴミ屋敷」の対応への期待に象徴されるような「個別困難ケースを画期的に解決する専門家」というコミュニティソーシャルワーカーへの曲解は修正されるべきやっかいな問題である。

開始間もない事業であるが、安定的な事業展開をめざす上で課題であり続けるであろう、明らかになりつつある問題について、これまでに論じてきたコミュニティソーシャルワークの機能と留意すべき実践環境の課題、浜松市における事業の状況をもとに述べていきたい。

(1) コミュニティソーシャルワーカーの相談支援の課題

昨今の社会福祉支援領域における支援体制の細分化は、相談支援体制の量的拡充をもたらした一方で、相談支援事業に様に標榜されてきた「ワンストップ機能」に逆行するような事態を生み出している。

特に、地域包括支援センターに期待された「小地域におけるワンストップの総合相談」は、障害者総合支援法に必須とされた個別計画相談や総合相談事業の拡充、生活困窮者自立支援の具体化等とも相俟って、介護保険事業の機関として高齢者支援領域の相談機能に特化されつつある。このように支援領域ごとに細分化されていく地域相談支援の傾向は、相談支援を既存制度サービスの運用を中心としたシステム指向型のケアマネジメントに偏重させ、将来への漠然とした不安や周辺課題へのかかわり等、手持ちの制度やサービスでは解決困難な生活ニーズを捨象しかねない現場状況を生み出していく。

さらに、日常生活に密接した「生活のしづらさ」の多くは、民生委員・児童委員といった地域住民によってニーズキャッチされるが、細分化した相談支援システムは地域住民には分かりづらく、相談の持ち込み先に「ワンストップ」の仕組みが求められていくことは必然である。その結果、「ワンストップ」機能が地域で衰退していく中で、支援領域を特定しないコミュニティソーシャルワーカーに「あらゆる相談」が寄せられている。「あらゆる相談」とは、親族間のもめごとや生活上の雑多な困りごと等を多分に含み、必ずしも社会サービスが受け止めるべき相談ばかりではない。このような状況下で必要なことは、寄せられた相談内容が社会サービスで対応すべき範疇であるか否か等への判断力を含む、個別相談を進める上でのアセスメン

ト力とマネジメント力である。

第1に、コミュニティソーシャルワーカーに寄せられる相談のすべてを、コミュニティソーシャルワークの枠組みで捉えるべきではない。コミュニティソーシャルワークの中核的な機能は「個を地域で支える援助と個を支える地域を作る援助を一体的に推進する機能」であるため、そのためのシステムの構築と活用が具体的な実践となるが、人々の多様な生活課題はコミュニティソーシャルワークというシステムの中で解決されるべき課題ばかりとはいえない。

第2に、そこでは利用者への丁寧なアセスメントが重要になる。コミュニティソーシャルワークの如何に関わらず、ソーシャルワークとしての丁寧なアセスメントが重要であり、アセスメントは社会資源間でのマネジメントの前提となる。

第3に、コミュニティソーシャルワークは当事者主体という理念を持ちながらも、システムの一つである以上、容易にシステム主体へと変容する危険性を孕んでいる。加えて、コミュニティソーシャルワーク実践には住民主体のインフォーマルサポートは欠かせないが、その実践が、制度資源を補完する機能として、システムが依拠する政策主体にすり替わりかねないことにも注意しなくてはならない。それを意識し続け、実践を検証し続けることも、実施主体に求められるマネジメントの一部であろう。

(2) コミュニティソーシャルワークと相談支援体制の課題

地域における総合的な相談支援体制の課題についてである。

前述のように、既存の制度サービスの「狭間」への対応は、「そもそも既存制度間でのつながりを何らかの形で担保しなければ支援体制は組めないということになり、その既存制度や団体・

組織をつなぐシステムをどのようにもつのか」が重要である。すると、既存の相談機関にも「狭間」を支援の範疇とする了解を求めることになる。その結果として、「誰が」コミュニティソーシャルワーカーの機能を主体的に担うかは柔軟であるべきで、社会福祉協議会に配置されたコミュニティソーシャルワーカーのみの役割ではない。

特に社会福祉協議会のコミュニティソーシャルワーカーは、何の権限も持ち合わせず、何の制度も持ち合わせない専門職であり、具体的な生活相談内容に対して直接的な解決をもたらすような事例を頻繁には生みにくい。すなわち、コミュニティソーシャルワーカーの支援業務に「課題解決への即効性」を求めることは現実的ではない。浜松市における事業の現実が示すように、「情報提供や他機関へ『つなぐ相談』がほとんどである」実態は、コミュニティソーシャルワークを正しく理解すれば、それは当然の結果といえよう。

コミュニティソーシャルワークとは特定の専門職の活動ではなく、個人や地域への支援を機能させるソーシャルサポートネットワークの「仕組み」である。有効な「仕組み」であるためには、各相談支援機関のそれぞれが設定した支援枠組みを超えて機能することが必要であり、それは、ソーシャルサポートネットワークの構築に「一步踏み出す」協働である。この協働への了解を普遍的に得ていくことは容易くはないが、了解を得ていく試みは、地域包括ケア等の政策課題の一つとして、浜松市行政にリーダーシップを期待するところである。

(3)「連携」を超えた「協働」の課題 ―それぞれが「一步踏み出す」こと―

利用者の生活課題は相談を受ける機関の機能

に応じて整理されているわけではない。福祉ニーズには、複雑で困難な問題や、そこから派生する周辺の課題まで多様に重層的に交錯している場合が多い。それを単独の機関のみで対応することはもはや困難で、それぞれが適切な機関や専門職につなげていくこと、つながることが重要である。

特に、コミュニティソーシャルワークにはインフォーマルな社会資源との連携が欠かせず、利用者を現に生活する地域で支えていくには、「見まもり」や「支えあい」といった制度対応が難しい支援の提供が要となる。インフォーマルな社会資源の創造はもとより、それらを含めた地域サポートネットワークの構築と多機関・多専門職連携が重要な課題となっている。

しかし、近年の社会福祉専門職種の細分化、縦割化、ボーダレス化は、「連携」をバトンタッチ的な「伝達」や「送致」に矮小化しかねない要因となっている。個々の機関が自組織の枠組みから出ようとせずに「ニーズの無責任なキャッチボール」を繰り返すような事例は多い。それぞれの機関・専門職が、自身の専門性の「マージナルな活動領域＝裁量的活動領域」を連携の「糊しろ」として重なり合うような有機的な多機関・多専門職連携（＝協働）のあり方が課題である。すなわち、多機関・多専門職連携の課題は、それぞれが自身のマージナルな領域に「一步踏み出す」実践へのコンセンサスの構築であろう。同様な意味で、「制度の狭間」に対応するとは、機関が備えた社会サービスの枠組みから一步踏み出して支援を運用することでもある。それが難しい場合は、新たな社会資源の必要について共に考え提案し、創造に取り組むことが社会福祉機関の役割であろう。

さらに、「連携」は、個々のソーシャルワーカーの実践を肯定する意味をもつ。地域住民を含ん

だ支援チーム内での役割がチームメンバーや利用者に共有されることは、利用者、チームメンバーの同意とともに、公に自身の役割を肯定することであり、組織、機関、上司、職員集団等に対して、支援の妥当性を示す説得力となる。

有機的な連携・協働の仕組みの構築は、コミュニティソーシャルワーク事業に必要な個々のソーシャルワーカー・機関が「一歩踏み出す」実践を地域ネットワークの中で肯定していく意味を持っている。

(4) 事業実施体制の課題

浜松市におけるコミュニティソーシャルワーク事業は行政の業務委託事業として開始されたが、委託・受託関係の中では、浜松市行政の意向が強く反映される傾向がある。委託元と委託先の関係性や事業の継続性、予算財源の問題など、コミュニティソーシャルワークにかかわる実践的議論からは次元が異なる事柄が優先課題とならざるを得ないところにジレンマが生じる。

コミュニティソーシャルワーク事業は浜松市社協が実施主体ではあるが、繰り返し論じてきたようなコミュニティソーシャルワークへの正しい理解と協働への了解は、地域相談支援事業等の各種社会福祉事業を推進する立場の行政による一定の介入がなければ進展しない課題でもある。実践と基盤整備は交互に関連し、すなわち、浜松市社協による実践活動と浜松市行政による基盤整備は両輪の関係になればならない。コミュニティソーシャルワーク事業が浜松市地域福祉計画に基づく市の施策である点からも、財源的措置とともに基盤整備は行政に求められている課題である。事業開始間もないこの時期に、実践の土壌である実践環境の基盤整備は、事業の評価・検証上でも最も優先すべきものであろう。

一方、浜松市社協にも課題が山積している。コミュニティソーシャルワークの前提となる丁寧なコミュニティワークの蓄積はもとより、地域支援にかかわる職員の資質やスキルの向上は組織の課題である。職員育成やその仕組みづくりは法人としての取り組み姿勢が問われるところである。コミュニティソーシャルワーカーとして配置される職員は、事業のガイドライン上に、資格保有、経験、研修受講を満たしている者と規定されているが、配置後の育成についてはあまり触れられていない。スキル向上の課題をコミュニティソーシャルワーカー個人の努力や資質の問題に帰してはならず、組織内に支援体制を整える必要があり、スーパービジョン体制の構築等が喫緊の課題である。

5. おわりに

コミュニティソーシャルワークという呼称を用いなくても、この事業は、社会福祉協議会に求められてきた社協本来の実践に重なる。浜松市は、コミュニティソーシャルワークを社会福祉協議会の本来的な機能と認識した上で、浜松市社協に対する評価等を背景とし、コミュニティソーシャルワークという事業をあらためて標榜した。

そのような経過を受け止めつつも、これまでの実践で築いてきた良質な福祉コミュニティの変容が広域合併等の行政施策によってもたらされた事実もあり、社会福祉協議会の立場にたてば、これまでの実践活動をあらためて業務委託されることへの違和感があるのではなかろうか。

コミュニティソーシャルワーク事業という具体策を行政が標榜し、浜松市の財源によって事業が展開するという点で、今後は具体的な事業

成果を求められることは必至である。

事業成果とは、コミュニティソーシャルワーク事業が「福祉コミュニティの再構築」といかに結びつき貢献しているかを明らかにすることである。コミュニティソーシャルワークは、個への支援と地域力の向上の相乗効果を指向し、さらに地域福祉の推進を意図するものである。すると、この事業の評価には、既存の制度サービスに求められるような数的実績評価よりも、地域福祉を推進するという「プロセス」を実績として如何に説明できるかが問われてくる。同時に、地域福祉推進のプロセスの「見える化」「見せる化」は、地域住民や関係機関を巻き込み協働を得ていくための実践そのものであろう。

【註】

- 1) 田中英樹 (2015) 「コミュニティソーシャルワークの概念」日本地域福祉研究所監修 中島修・菱沼幹男共著『コミュニティソーシャルワークの理論と実践』中央法規, p. 12.
- 2) 英国バークレイ委員会報告, 小田憲三訳 (1984) 『ソーシャル・ワーカー: 役割と任務』全国社会福祉協議会, p. 280.
- 3) 大橋謙策 (2015) 「地域包括ケア時代におけるコミュニティソーシャルワーク」前掲書 1) p. 5.
- 4) 岩間伸之 (2011) 「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能」『ソーシャルワーク研究』37-1, 相川書房, pp. 4-19.
例えば、横浜市では中学校圏域の人口規模ごとに地域ケアプラザが設置され、地域包括支援センターが併設されている。地域包括支援センターの3職種と、地域ケアプラザに配置されている「地域コーディネーター」が連携して、コミュニティソーシャルワークの体制が作られている。
- 5) 野村総合研究所編 (2013) 『コミュニティソーシャルワーカー (地域福祉コーディネーター) 調査事業研究報告書』, 野村総合研究所による全国調査によって、約6割の自治体でコミュニティソーシャルワーカーが配置されていることが明らかになっている。
- 6) 全国社会福祉協議会 (平成22年3月) 『障害者の地域生活支援のあり方に関する検討会報告書 ～実践事例から見た地域生活支援の現状と課題～』
子ども家庭福祉領域では、虐待を受けた児童などに対する支援の強化を目的に、地域の関係機関が連携して虐待等への対応を図る、要保護児童地域対策協議会 (子どもを守る地域ネットワーク) の設置が進んでいる。このネットワークが用いるとされる支援方法・体制の構築にはコミュニティソーシャルワークが意識されている。
- 7) 田中英樹「概念と特徴」前掲書1) pp. 16-17.
- 8) 前掲書4) p. 6.
- 9) 前掲書4) pp. 9-10.
- 10) 加納恵子 (2003) 「コミュニティワークの主体のとらえ方」高森・高田・加納・平野著『地域福祉援助技術論』相川書房, p. 81.
- 11) 前掲書4) p.18.
- 12) 前掲書4) pp.10-11, 大橋「機能」前掲書1) pp. 27-36.
- 13) 熊田博喜 (2015) 「『制度の狭間』を支援するシステムとコミュニティソーシャルワーカーの機能—西東京市における実践の分析を通して—」『ソーシャルワーク研究』41-1, 相川書房, p. 66.
- 14) 大橋「コミュニティソーシャルワーク展開における若干の留意点」前掲書1) p.39.
- 15) 前掲書14) p. 37.

- 16) 菱沼幹男「コミュニティソーシャルワークにおけるプランニングの主体」前掲書1) p. 69.
- 17) 2005年に合併した12市町村のうち、介護保険事業を実施していたのは、旧浜北市、天竜市、細江町、三ヶ日町、春野町、龍山

村であった。2007年に旧龍山村で実施していた事業は廃止したが、政令市移行後も、地域性等から5地区（浜北、天竜、細江、三ヶ日、春野）での事業は継続している。